

## **Casa própria ou direito a um serviço de habitação?\***

---

*Eva Machado Barbosa\*\**

O caráter histórico dos direitos humanos e sociais e sua estreita associação com o surgimento da cidadania e das democracias modernas — aspectos tão incisivamente apontados por Bobbio (1992) ao tratar do tema — devem servir como um sólido lembrete de que, nos países com taxas ainda muito elevadas de desigualdade e pobreza, o incipiente estágio de desenvolvimento daqueles direitos é também um seguro indicador do caráter igualmente incipiente de seus correlatos. Sendo assim, o compromisso com a democracia e a luta pela redução das desigualdades sociais não podem deixar de incluir, na mesma agenda, a luta pela garantia de direitos humanos e sociais efetivos, e não meramente formais ou retóricos, às populações mais carentes e desamparadas. É no sentido desse compromisso que a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, o HABITAT II (Istambul, junho de 1996), tendo por lema “Por uma Vida Melhor no Século XXI”, apresenta como primeiro item de seu Plano de Ação Mundial o seguinte:

“1. Vivienda adecuada para todos: identificación de modalidades de incorporación de las políticas sobre vivienda en las políticas económicas, sociales y sobre el medio ambiente, **tomando en consideración la situación específica** de hombres y mujeres, y de los distintos grupos de edad” (PANORAMA..., 1997, p.157).

Se assinalamos acima a referência à consideração das situações específicas é porque pensamos ser essa uma questão de extrema importância para a implementação dos direitos sociais, decorrente do caráter histórico mencionado inicialmente: ou seja, o reconhecimento de que a possibilidade de

---

\* *Paper* apresentado na XVIII Assembléia Geral do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais.

\*\* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Bielefeld, na Alemanha, e Professora do Departamento de Sociologia da UFRGS.

garantir certos direitos está intimamente associada às circunstâncias peculiares (história, período, conjuntura, etc.) de cada sociedade, aspecto ao qual raramente é dada a devida atenção. O objetivo deste *paper* é justamente contribuir, ainda que modestamente, para iluminar esse ponto obscuro.

## 1 - A forma mercadoria e suas dificuldades nas políticas de habitação social

O modo de produção capitalista tem a tendência intrínseca de transformar todos os objetos, seres e processos que lhe estão submetidos em mercadorias; isto é, em objetos passíveis de serem vendidos e comprados num mercado. Para designar esse modo funcional específico de organizar as relações entre pessoas, atividades e objetos, costuma-se falar da **forma mercadoria**. No entanto nem tudo no capitalismo pode transformar-se em mercadoria: elementos da natureza, sentimentos humanos, criações artísticas, dinheiro, força de trabalho, sistemas viários, infra-estruturas complexas de produção e consumo, dentre as quais, por exemplo, habitações sociais, dificilmente podem assumir aquela forma. A passagem de não-mercadorias para a forma mercadoria exige, conseqüentemente, um esforço específico e contínuo nesse sentido, cabendo ao Estado, como órgão central de coordenação e de monitoramento social, a execução dessa tarefa.

Para Lenhardt e Offe (1984), uma das questões estruturais que o Estado capitalista tenta resolver com suas políticas sociais é justamente esse problema de transformação, de modo a garantir a reprodução contínua da forma mercadoria como forma econômica celular (*die oekonomisch Zellenform*) do capitalismo. Em nosso entender, nessa problemática clássica das dificuldades que acompanham a transformação de determinados valores de uso em mercadorias, encontra-se um dos elementos básicos presentes nos velhos "dilemas" com os quais as políticas públicas freqüentemente se defrontam, especialmente no campo da habitação social. Dar atenção a esse tema pode ajudar-nos a esclarecer certos limites estruturais da ação do Estado e de suas políticas e indicar novos caminhos para lidar com velhos problemas.

Uma das características mais marcantes das políticas habitacionais é o fato de elas geralmente apresentarem suas atividades segmentadas em dois setores: um setor comumente designado de "social" e um outro normalmente sem designação específica. Esse outro setor está geralmente orientado para as camadas médias ou de rendas mais elevadas e, apesar das dificuldades típicas do mercado imobiliário (oscilações de preço, de oferta e procura, escassez de terrenos, flutuações nas taxas de juros, etc.), quase sempre consegue evidenciar

um funcionamento “razoável”— quando não exitoso —, expresso em um determinado volume de habitações produzidas e vendidas. Enquanto isso, o que mais chama atenção em relação ao setor “social” é seu caráter “problemático”.

Não por acaso, os famosos “impasses” ou “dilemas” dos programas habitacionais para camadas de baixas rendas estão, via de regra, concentrados no setor “social” das políticas habitacionais, constituindo nele um elenco de dificuldades praticamente inevitáveis e conhecidas *ad nauseam* por todos. Especialmente no caso do Brasil, onde a política habitacional em todos os seus níveis — federal, estadual e municipal — esteve, desde 1964, sob a égide do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e de sua concepção estritamente empresarial na concessão de financiamentos, uma lista de tais problemas não poderia deixar de arrolar os seguintes:

- a) a demanda por habitações sociais é, via de regra, imensa, mas mantém uma relação inversa com o poder aquisitivo dos setores mais carentes (quando não é até mesmo inexistente entre amplas camadas da população);
- b) a oferta de habitações para a referida demanda é reduzida, sendo os imóveis geralmente caros demais para os interessados;
- c) o interesse na construção de tais habitações por parte dos setores empresariais, quando não estimulado por medidas específicas das políticas públicas, é geralmente reduzido, devido às baixas taxas de lucro esperadas;
- d) há escassez de terrenos que sejam, simultaneamente, baratos e bem localizados para viabilizarem a produção de habitações sociais, decorrendo daí o inevitável “dilema” das habitações baratas, mas muito distantes dos locais de trabalho; ou bem localizadas, porém com preços inacessíveis às camadas de baixas rendas;
- e) em geral, há grandes dificuldades para o financiamento de obras de infra-estrutura (saneamento básico, drenagem, etc.), provocando, via de regra, sua grande precariedade, ou mesmo inexistência, em áreas de habitação de baixa renda;
- f) programas sociais de habitação demandariam serviços de assistência social, quase sempre inexistentes, para, entre outras coisas, zelarem pela ocupação “regular” dos imóveis (evitar depredações, por exemplo) e pelo cumprimento das obrigações de financiamentos assumidas;
- g) por último, é comum que os financiamentos habitacionais para populações de baixa renda apresentem elevadas taxas de atraso ou simplesmente de não-pagamento dos financiamentos obtidos, dificultando, assim, a reposição dos fluxos de recursos para tais programas.

Se observarmos com atenção a lista acima, veremos que as dificuldades arroladas constituem, na verdade, apenas diferentes aspectos de um único e mesmo problema estrutural: falta, pelo lado da demanda, um pré-requisito fundamental para viabilizar integralmente o circuito produção-circulação-consumo da habitação social, de modo a que ela possa assumir integralmente a forma mercadoria. Esse pré-requisito, como sabemos, é **poder de compra**.

Num país como o Brasil — onde a proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população era, em 1990, 78 vezes maior do que a renda apropriada pelos 10% mais pobres (CÚPULA..., 1995, p. 12) e onde o número de indivíduos com renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza<sup>1</sup> constituía um contingente de 30,4 milhões de pessoas em 1995 e correspondia a 20,57% da população total na época (ROCHA, 1997) —, a habitação social dificilmente pode ser colocada à disposição da população pobre através de relações de mercado que impliquem um poder de compra suficiente para fazer face a financiamentos habitacionais nos moldes em que até hoje vêm sendo oferecidos pelos diferentes programas oficiais.

E quais são as chances de que o panorama acima se altere? A curto e médio prazos, nenhuma. Nessa etapa de globalização das economias nacionais, marcada por amplas mudanças na organização do trabalho e pela agudização do problema do desemprego estrutural, nada indica que, em sociedades tão desiguais como a brasileira, os atuais cenários de concentração de renda e de vinculação precária com os mercados de trabalho e de bens venham a mudar. Em tal contexto, portanto, a insistência em promover programas de habitação social através de financiamentos com taxas de juros elevadas torna-se cada vez mais uma missão impossível. Mesmo no caso de essa demanda solvável ser constituída por municipalidades ou agências governamentais, e não por famílias carentes, já que mesmo financiamentos de entidades como o Banco Mundial, por exemplo, exigem garantias de retorno que acabam por esbarrar na limitada capacidade de endividamento dos municípios, servindo, assim, de obstáculos ao uso daqueles recursos.

Na prática, o resultado do dilema acima é nosso velho conhecido: enquanto os segmentos “sociais” das políticas habitacionais tendem a manter-se

---

<sup>1</sup> Rocha (1997) utiliza dados das pesquisas domiciliares (PNAD) do IBGE, considerando a linha de pobreza como correspondente a níveis de renda insuficientes para atender às necessidades básicas em determinado tempo e lugar. A renda familiar *per capita* utilizada como linha de pobreza levou em consideração cestas de consumo verificadas entre famílias de baixa renda e valores diferenciados para 23 subáreas. A linha de pobreza mais elevada em 1995 era de R\$ 86,00 na Região Metropolitana de São Paulo, e a mais baixa, de R\$ 22,00 na área rural do Nordeste brasileiro.

inexpressivos ou simplesmente a fracassar, a população carente trata de obter o bem de uso habitação morando como pode: em favelas e subúrbios; em encostas de morros e em áreas de risco em geral; embaixo de pontes e de viadutos; nas barrancas de rios e nos riachos; invadindo terrenos e prédios vazios; ou simplesmente aproveitando-se das paredes e dos muros "distraídos" das grandes cidades para neles encostar-se com seus parcos pertences. Nesse sentido, programas de regularização fundiária ou de urbanização de favelas, embora contribuam para melhorar as condições de vida das populações carentes, não deixam de ser um eloqüente testemunho de que — face à impossibilidade de políticas de habitação mais eficazes — nada resta senão aceitar o estado de coisas vigente, tentando, na medida do possível, minorar seus efeitos mais perversos.

No Rio Grande do Sul, apontado no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil (1996) como o Estado brasileiro com o maior índice de desenvolvimento humano do País, dados sobre a situação de carência habitacional e das políticas de habitação social são bastante elucidativos da problemática que estamos focalizando.

Estudos sobre assentamentos irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre mostram que, entre 1980 e 1990, enquanto a população dos municípios metropolitanos havia crescido 52%, a população daqueles assentamentos crescera 155,5%. Mais grave ainda eram os dados referentes à densidade demográfica naqueles assentamentos, medida pela relação hab./ha: enquanto nos municípios da Região Metropolitana a densidade demográfica média era de 2,78 hab./ha, nas áreas invadidas essa densidade subia para 171,59 hab./ha (INVENTÁRIO..., 1992), indicando claramente o agravamento da situação de carência habitacional na área.

Na época, em decorrência da grave crise que assolou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH)<sup>2</sup>, culminando, em 1986, com a extinção de seu órgão de coordenação central — o Banco Nacional da Habitação (BNH) —, os programas de habitação social foram praticamente paralisados em todo o País, o mesmo ocorrendo no caso da Companhia Estadual de Habitação do Rio Grande do Sul (Cohab-RS), que era, no Estado, o agente promotor dos programas de habitação social vinculados ao SFH.

Em consequência da paralisação de obras nos conjuntos habitacionais da Cohab-RS, a Região Metropolitana de Porto Alegre tornou-se palco de expressivas invasões de conjuntos semi-acabados em 1987, ano de grande atuação dos

---

<sup>2</sup> Sobre o assunto, ver, dentre outros, Barbosa (1997) e Arretche (1996).

movimentos sociais em torno da questão habitacional. Das 36,7 mil unidades habitacionais que a Companhia financiou entre 1986 e 1994, 82% foram financiadas até 1989, sendo que mais de um terço delas eram unidades invadidas em 1987. O total de financiamentos correspondia, no entanto, a apenas 1% da demanda potencial média estimada da Cohab-RS, a qual era calculada para o período 1986-93 em 453,7 mil unidades habitacionais de baixa renda em todo o Estado (BARBOSA, 1997, p.51). Envolvida numa grave crise própria de endividamento junto ao Governo Federal, o qual se retirou crescentemente do financiamento de programas sociais, a Cohab acabou sendo extinta em 1995.

Mesmo na Capital do Estado, Porto Alegre, onde há 10 anos a administração municipal está nas mãos de uma coalisão de esquerda, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores (PT) — a chamada Administração Popular —, a atuação do Município no campo da habitação social não tem sido muito expressiva, embora tenham sido introduzidas importantes inovações institucionais na gestão municipal, como o Orçamento Participativo, e a inversão de prioridades nos investimentos tenha conduzido a um redobrado desempenho do Município no campo do saneamento básico. No campo da produção de habitação popular, no entanto, apesar de terem ocorrido importantes ações de realocação de favelas, de regularização fundiária e a introdução de instrumentos jurídicos inovadores, como a Concessão Real do Direito de Uso em alguns programas habitacionais, ao invés do modelo clássico da compra e venda, a atuação do Departamento Municipal de Habitação (Demhab) tem se revelado modesta.

Em 1996, a Secretaria Municipal de Planejamento estimava que 241,3 mil pessoas em Porto Alegre estavam excluídas do mercado habitacional. Essa população, que ocupava assentamentos auto produzidos, como são designadas pela administração municipal as áreas de habitação precárias e irregulares, corresponderia a 19% da população calculada em 1991 para a capital, a qual somaria cerca de 1,248 milhão de habitantes (REALIDADE..., 1997, p. 26). No período 1989-96, o Demhab produziu, no entanto, ao todo, apenas 4.054 unidades habitacionais, sob diversas modalidades: apartamentos, sobrados, casas em regime de mutirão e módulos habitacionais embrionários de até 25 m<sup>2</sup>. Os resultados mais expressivos do Demhab foram, porém, naquele mesmo período, os levantamentos topográficos, visando à regularização de lotes, num total de 17.588 lotes; a reurbanização de vilas, com 5.832 famílias beneficiadas; e a instituição de cooperativas habitacionais autogestionárias, beneficiando 5.160 famílias (REALIDADE..., 1997, p.29).

O que os dados acima revelam é que, não podendo dispor de recursos próprios suficientes para serem usados a fundo perdido, a Administração Municipal, independentemente de suas propostas e de sua coloração política,

não pode escapar significativamente à lógica financeira que comanda a concessão e o retorno dos empréstimos contraídos, dos quais ela depende para sua atuação. Esses empréstimos, como se sabe, supõem, na ponta final do circuito, a existência de demanda solvável.

## **2 - O individualismo possessivo e a saída do labirinto**

De que modo olhar para o problema da habitação social a partir da relação entre as formas mercadoria e não-mercadoria pode ajudar-nos a sair do labirinto de seus eternos "impasses", "dilemas" e "tragédias"?

O diagnóstico que os dados acima, e muitos outros, permitem elaborar aponta uma única direção: a de que, para promover o direito à moradia como um direito social a ser efetivamente garantido às populações mais carentes, é imprescindível pensá-lo em termos de política social compensatória. Vale dizer, segundo modalidades que permitam, no mínimo, articular a forma mercadoria com situações de semi ou de não-mercadoria e nas quais esquemas de financiamento com recursos a fundo perdido possam ser amplamente utilizados. Mas só isso não basta. É preciso, também, desenvolver formas de acesso à moradia que possibilitem escapar do requisito da demanda solvável.

Neste ponto da reflexão, certas questões básicas se tornam sociologicamente relevantes: por que, até agora, não se pensou em desenvolver no Brasil uma política de habitação social nos moldes sugeridos acima? Por que nunca foi instituída, ou pelo menos formulada<sup>3</sup>, entre nós uma política de auxílio-moradia ou de aluguéis sociais, por exemplo? A resposta a essas questões

---

<sup>3</sup> Tanto quanto sabemos, a questão de uma política voltada à construção de habitações para aluguel foi considerada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica nos momentos iniciais do SFH. Como se pode ler no volume V do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1968), destinado à habitação, com data de março de 1967, aquela alternativa foi intencionalmente descartada por um motivo muito distante de qualquer preocupação com o problema social da moradia. Naquela ocasião, o "sonho da casa própria" foi escolhido como fundamento para o novo sistema, porque, enquanto indutor de poupança, era o pivô ideologicamente adequado para sustentar a propaganda das cadernetas de poupança e, através delas, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esse sistema era considerado uma peça indispensável na estratégia maior de desenvolver o mercado de capitais, este, sim, é o verdadeiro "espírito" por trás do gigantesco Sistema Financeiro da Habitação, coordenado pelo BNH. A esse respeito, ver, também, Samios (1987).

certamente não reside na falta de competência técnica ou na ausência de criatividade. Ao contrário, remete-nos ao ponto de partida deste texto: à questão do caráter histórico dos direitos sociais e das situações específicas nas quais estão imbricados.

No caso brasileiro, pensamos que a ausência de políticas de habitação social, concebidas de forma adequada ao problema da demanda insolvente da população pobre, encontra respaldo num pressuposto ideológico profundamente arraigado e, por isso mesmo, amplamente compartilhado pelos diferentes atores sociais envolvidos com a questão habitacional, embora nunca abertamente explicitado: **o de que o acesso à moradia só é aceitável se na forma individualista da propriedade privada**. O "sonho da casa própria", acalentado igualmente por todos os brasileiros, independentemente da posição que ocupem na escala social, acaba, assim, transformando-se num filtro único, que, obliterando a visão, impede até mesmo de se pensar em formas alternativas de acesso à moradia.

Impossível deixar aqui de lembrar Macpherson. Estaríamos nós brasileiros, à semelhança da Inglaterra do século XVII, então nos primórdios da sociedade de mercado, na presença de um individualismo de caráter possessivo? Teria o caráter extremamente desigual da sociedade brasileira, ainda marcadamente patrimonialista, ancorado entre nós a crença de que a relação fundamentalmente importante — sobre a qual assentam a liberdade real e a perspectiva real capazes de garantir aos indivíduos a realização plena de suas potencialidades — é a de propriedade? E, se estivermos corretos, teria isso igualmente contribuído para a fraqueza da democracia liberal entre nós, da mesma forma que aquele princípio, apesar de ter dado à teoria liberal sua força no século XVII, se teria tornado igualmente a origem de sua fraqueza no século XIX, quando, nas palavras de Macpherson (1979, p. 15), "(...) a evolução da sociedade de mercado destruiu certos pré-requisitos para se extrair uma teoria liberal de suposições possessivas"?

Mais do que um convite a estimulantes explorações sociológicas, a consideração sobre o papel que o modelo da casa própria exerce entre nós, no campo das políticas de habitação social, desemboca numa importante implicação: a de que aquela crença acaba, tacitamente, por estabelecer **a prioridade do direito à moradia como propriedade privada sobre o direito à moradia *tout court***, desobrigando-nos, a todos, de pensar nas consequências daí advindas; entre elas, o não pensar em soluções alternativas.

Visto dessa perspectiva, não é de admirar que aos governos e aos ativistas das lutas pela moradia restem apenas duas formas opostas e complementares de conceber o acesso a ela, ambas igualmente calcadas na mesma ideologia do individualismo possessivo: pelo lado das políticas públicas, o acesso à habitação como um bem adquirido via mercado; pelo lado dos ativistas, a



conquista da propriedade privada de uns através do ataque violento à propriedade privada de outros. A ocupação de prédios e a invasão de terras, sejam elas públicas, sejam privadas, revelam-se, desse modo, mais do que simples estratégias de luta ou reações espontâneas à carência social. Constituem, na verdade, tentativas de desapropriação, visando à troca de posição com os proprietários originais, ocupando pela força aquilo que, no âmbito do Estado de Direito, a demanda solvente deveria garantir no mercado.

A nosso ver, o direito à moradia só poderá ser alcançado no Brasil sob duas condições:

- a) se o princípio ideológico do acesso à moradia como acesso à “casa própria” for substituído por uma política de aluguéis sociais, de auxílio à moradia, de concessão do direito de uso; enfim, por uma política concebida na forma de um serviço básico garantido pelo Estado. Isso, no entanto, só pode ocorrer na medida em que o Estado deixe de atuar apenas como intermediário de financiamentos e corretor de taxas de juros, para encarregar-se de gerenciar um estoque coletivo de habitações;
- b) e, também, se os líderes comunitários, os ativistas de movimentos sociais, de organizações não governamentais (ONGs) e a população em geral tomarem consciência dos pressupostos ideológicos imbricados nas suas lutas e dos efeitos ambíguos e até mesmo paradoxais que podem provocar nelas. Assim, é preciso compreender e garantir que a luta pela restrição aos direitos de propriedade dos outros — encarnado, por exemplo, no princípio da chamada **função social da propriedade**, tão caro aos movimentos pela reforma urbana — não seja apenas uma cortina de fumaça para interesses meramente individualistas. Esse princípio só servirá ao objetivo que procura atingir se ficar amplamente compreendido entre nós que também o indivíduo livre e proprietário, uma vez tendo obtido o acesso à moradia, tem compromissos e deveres com a comunidade a que pertence e com seus concidadãos: especialmente o de lutar para que todos, e não apenas ele próprio, tenham acesso aos direitos sociais.

### **3 - Pensando a habitação social como bem, como serviço e como direito**

A seguir, gostaríamos de tecer algumas considerações, ainda que de forma breve e exploratória, sobre o que poderiam ser os passos iniciais para a concepção de um serviço social de habitação no Brasil.

Em relação a um serviço básico de habitação, o primeiro aspecto a considerar é o do financiamento. Aqui seria preciso traçar uma clara distinção entre as etapas de produção e de consumo da habitação. Com relação à etapa de produção, não há como pensar no papel do Estado como agente produtor direto. O Estado deve continuar a operar aqui como o faz costumeiramente: na qualidade de um demandante que contrata os serviços de produção desse bem com o setor privado da construção, da mesma forma pela qual tradicionalmente contrata a construção de estradas e demais obras de infra-estrutura. Esse é, por excelência, o lugar no qual a relação entre os dois setores, público e privado, pode seguir os moldes da relação de mercado, dando-se, portanto, inteiramente no âmbito da forma mercadoria.

O que precisaria sofrer alterações é o financiamento da habitação social na sua etapa de consumo, uma vez que as dificuldades de operar em termos de mercado se concentram justamente aqui, na ausência de demanda solvável. Nesse aspecto, as mudanças exigidas apontam novidades em duas direções. A primeira diz respeito ao fato de o Estado não mais poder pretender operar simplesmente repassando para os consumidores carentes os custos de produção e de intermediação (custos com terreno, infra-estrutura, construção, além de custos administrativos e financeiros), como ocorre nos financiamentos usuais. A segunda é uma decorrência direta da anterior e indica a necessidade de a política habitacional operar, como já mencionamos anteriormente, com subsídios e recursos a fundo perdido.

Obviamente, não se está pensando em excluir da política habitacional as demais modalidades de financiamento — fundos sociais, cadernetas de poupança, etc. — nem os mecanismos de mercado. No entanto os setores sociais que dispõem de tais recursos, ou têm acesso a eles, não são os que temos em mente quando pensamos num serviço de habitação para os mais pobres, embora as novidades devessem ser estendidas também a eles, uma vez que se trata, em sua maioria, de famílias de trabalhadores e assalariados em geral. A população-alvo que estamos focalizando é a constituída pela demanda premente do amplo contingente de população paupérrima, sem renda e/ou emprego regular, vivendo no limiar da subsistência, abaixo até mesmo da linha de pobreza, a qual, para efeitos técnicos e práticos, não pode ser ficticiamente considerada como dispondo de poder aquisitivo para participar de outros tipos de programas habitacionais.

A origem dos recursos e sua utilização a fundo perdido são, obviamente, um *sine qua non*. A possibilidade de enfrentar as exigências que uma política social de habitação como serviço básico passa a colocar depende inteiramente de seu equacionamento. De qualquer modo e independentemente das fontes de

recursos a serem envolvidas numa política dessa natureza — desde a doação benemérita em parceria com entidades privadas, o estímulo fiscal a doações, a captação de recursos externos de diferentes tipos, até as dotações orçamentárias, etc. —, não seria possível propor modelos auto-financiáveis como alternativas ao fundo perdido, embora possa haver uma combinação entre os dois.

Um serviço social de habitação nos moldes aqui delineados exige, além disso, como já mencionamos anteriormente, mudanças explícitas no nível de seus pressupostos ideológicos. Trata-se de promover no Brasil uma mudança no modo de conceber o acesso à habitação, especialmente, mas não exclusivamente, entre as populações mais pobres. Isso implica, concretamente, desestimular o modelo da “casa própria”, irmão gêmeo da propriedade privada individualista, passando a pensar em habitação como **serviço**: isto é, como um bem coletivo, configurado num estoque de habitações gerenciadas por instituições públicas (ainda que não necessariamente estatais), a serviço de um coletivo de beneficiários.

Isso não significa, contudo, querer abolir o sonho do portal de acesso ao reino da liberdade — a casa própria comprada como um bem no mercado — ou querer excluir dele os mais pobres, o que seria simplesmente ridículo. O direito aos próprios sonhos é garantido, independentemente do poder aquisitivo, pelas leis naturais que comandam a dinâmica projetiva do mundo inconsciente e imaginário, contra as quais a razão felizmente nada pode. Trata-se, no entanto, de buscar uma alternativa viável para os muitos (no mínimo 30 milhões, no caso brasileiro) que não conseguem — ou, pelo menos, **enquanto não conseguem** — atingir os pré-requisitos necessários à realização daquele sonho, os quais nem por isso precisam estar condenados a viver em condições precárias ou subumanas. Trata-se, portanto, de advogar junto ao Estado a garantia de um direito social básico de reprodução, nos mesmos moldes em que ele assegura — ainda que, às vezes, sem muita eficiência e equidade — serviços de água, luz, saúde e educação.

Colocar em prática uma tal mudança de mentalidade não é, com certeza, tarefa fácil. No entanto ela precisaria ser conscientemente fomentada, tanto entre a população como entre a administração pública, para que o gerenciamento de um estoque de habitações sociais — a serem não mais compradas, mas cedidas ou alugadas — pudesse garantir critérios equitativos e democráticos de acesso a ele, não se tornando apenas um novo veículo das práticas clientelísticas e eleitoreiras, vale dizer particularistas, tão enraizadas na nossa cultura. É importante, além disso, atentar para o fato de que instituir um serviço público de habitação social não necessariamente implica partir de um estoque de habitações novas, produzido sob a contratação de agências públicas exclusivamente com tal finalidade. Como em outros países, um serviço dessa natureza poderia ser garantido também através de aluguéis subsidiados aos proprietários de imóveis

que quisessem participar do sistema de gerenciamento, de modo a que uma parte do estoque de habitações particulares já existente viesse a fazer parte do novo sistema.

O monitoramento de um serviço nos moldes até aqui delineados demandaria, por último, esforços importantes não só no campo da racionalização e da eficiência administrativa, mas também no campo da assistência social. Um serviço social de habitação precisaria ser acompanhado de um esforço contínuo de educação, ou de re-socialização, se fosse o caso, de seus usuários, uma vez que, como em relação a qualquer novo bem a que temos acesso, algumas instruções básicas de uso precisam ser conhecidas de antemão, no sentido de melhor aproveitá-lo e mantê-lo.

## 4 - Considerações finais

Com respeito às implicações que uma política de habitação formulada em termos de serviço social básico exigiria da ação estatal, inúmeros outros aspectos — políticos, técnicos, financeiros, de engenharia administrativa, etc. — precisariam ser considerados. Tentar antecipá-los aqui extravasaria muito nossa capacidade, e nem é nossa intenção neste momento. Nosso objetivo com essas reflexões é, sobretudo, suscitar a discussão, chamando atenção para a necessidade de se pensar uma política de habitação verdadeiramente social para o Brasil como parte indissociável do objetivo maior de promover a luta pelos direitos sociais e por uma sociedade mais justa e democrática.

É preciso esclarecer, ainda, que nada do que se disse aqui a respeito da instituição de um serviço básico de habitação é novidade. Há suficiente *know-how* acumulado sobre essa e outras maneiras de praticar políticas sociais, bastando recorrer, para tanto, a modelos e a experiências levados a cabo em outros países, especialmente naqueles em que o Welfare State conheceu um amplo desenvolvimento.<sup>4</sup> A única novidade consiste, portanto, na insistência de que se passe a pensar a questão da habitação social, no Brasil, em termos desses caminhos que as políticas públicas e setoriais já vêm trilhando, de longa data, nos países socialmente mais avançados, como as democracias sociais da Europa Ocidental, por exemplo. Em nosso entender, o Brasil já está suficientemente maduro para essa tarefa.

---

<sup>4</sup> Estudos comparativos são, a esse respeito, de grande relevância. Dentre outros, consultar: Dresch (1973); Financement... (1974); Morio (1976); Preller (1978); Struyl, Marshall e Ozanne. (1978); Hentschel (1983); e Vobruba (1990).

## **Bibliografia**

- ARRETCHE, Marta T. S. (1996). Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui B., SILVA, L. B., orgs. **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo : FUNDAP. p.107-137.
- BARBOSA, Eva M. (1997). **Descentralização das políticas sociais no RS; 1986-94**: habitação. Porto Alegre : FEE.
- BOBBIO, N. (1992). **A era dos direitos**. Rio de Janeiro : Campus.
- CÚPULA Mundial para o Desenvolvimento Social – relatório nacional brasileiro. (1995). Copenhague; Brasília.
- DRESCH, Michel (1973). **Le financement du logement en France et a l'étranger**. Paris : Berger-Levrault.
- FINANCEMENT du logement: problèmes actuels, Le (1974). Paris : OCDE.
- HENTSCHEL, Volker (1983). **Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980)**. Frankfurt : A M. Suhrkamp.
- INVENTARIO das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre, II (1992). Porto Alegre : METROPLAN.
- LENHARDT, G., OFFE, C. (1984). Teoria do estado e política social; tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro. p.10-55.
- MACPHERSON, C. B. (1979). **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes a Locke**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- MORIO, Simone (1976). **Le contrôle des loyers en France (1914-1948)**. Paris: Centre de Sociologie Urbaine. (Documents por l'étude comparative des politiques du logement).
- PANORAMA social de América Latina (1996). Santiago do Chile : CEPAL.
- PLANO decenal de desenvolvimento econômico e social: desenvolvimento social – habitação (1967). Brasília : Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. v.5, t.6.
- PRELLER, Ludwig (1978). **Sozialpolitik in der Weimarer Republik**. Duesseldorf : Athenaeum.

- REALIDADE e política habitacional (1997). Porto Alegre : DEMHAB.
- RELATORIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (1996).  
Brasília : IPEA/PNUD.
- ROCHA, Sonia (1997). Crise, estabilização e pobreza – 1990 a 1995.  
**Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro : FGV, v. , n. , p.22-26.
- SAMIOS, Eva M. Barbosa (1987). **Die Wohnungsbaupolitik und das Wohnungsfianzierungssystem in Brasilien (1964-1977): Sozialpolitik oder Finanzpolitik?** Bielefeld. (Tese de doutorado).
- STRUYK, R. J., MARSHALL, S. A., OZANNE, L. J. (1978). **Housing policies for the urban poor: a case of local diversity in federal programs.** Washington, D.C. : The Urban Institute.
- VOBRUBA, Georg V. (1990). **Strukturwandel der Sozialpolitik.** Frankfurt : A M. Suhrkamp.

## Abstract

The text starts from the verification that it is not possible to reduce the housing needs of the poorer layers of the population by means of housing policies prescribed in terms of the purchasing, by those layers, of a "proper home", that means, a private personal property. In order for the right to housing to become a effectively ensured social right generalized to all the poor people, like the right to education, to health, etc, it is necessary to prescribe social housing policies as a rendering service. However, the text argues, this requires as preconditions two fundamentals changes: one in the management practices of the public sector, which must be able, from the stock of dwellings disposable in the rent market or from unoccupied buildings, to organize the management of a housing stock for collective use; the other in the ideology of "proper home", so rooted in the imaginary of the popular layers of the population as a dream to come true which works as a hindrance to practices and policies which are collective and not individualistic as the ones in the market.